

## University of Groningen

### Bouwplaats lokale verzorgingsstaat

Bosselaar, H.; Vonk, G.J.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Bosselaar, H., & Vonk, G. J. (editors) (2013). *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Boom Juridische uitgevers.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*



# Inleiding: op de bouwplaats van de lokale verzorgingsstaat

*Hans Bosselaar<sup>1</sup> en Gijsbert Vonk<sup>2</sup>*

Dit boek gaat over veranderingen in de gemeentelijke sociale zekerheid. De titel ‘Bouwplaats lokale verzorgingsstaat’ geeft aan dat wij deze veranderingen niet beschouwen als rimpelingen in een tijdloze sociale zekerheidsvijver, maar als de geboorteweëën van een andere verzorgingsstaat. In het laatste hoofdstuk van dit boek geeft Willem Trommel ons een doorkijkje. Het is een verzorgingsstaat met voorzieningen die ‘naast economische zelfstandigheid ook sociale samenhang bevorderen’, aldus Trommel. Daarbij is het de opgave om ‘groepen die een levenslot van uitsluiting gemeen hebben, zinvol onderdeel te laten uitmaken van een omringende gemeenschap’. Deze idealen moeten op lokaal niveau tot uitdrukking komen. De eerste stap hiertoe is de overdracht van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar gemeenten op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning (AWBZ) en sociale zekerheid (de Participatiewet).

De term bouwplaats geeft aan dat dit project niet van de ene op de andere dag is gerealiseerd. Er wordt aan gewerkt; de talloze hervormingen die zich momenteel voltrekken op het gebied van de gemeentelijke sociale regelingen, getuigen van het bouwproces.

## *Chaos op de bouwplaats*

De metafoor van de bouwplaats zal volgens veel lezers van deze bundel mank gaan. Zij zien vooral een groot bouwrijp terrein waar de leveranciers de bouwmaterialen alvast gelost hebben, maar waar de architect, de aannemer, de bouwvakkers en de toekomstige bewoners nog geen idee hebben over wat er gebouwd gaat worden. Zo boezemt de bouwplaats de een angst in, maar is hij voor de ander een prachtige plek om mooie nieuwe dingen neer te zetten. De bedoeling van dit boek is om aan de hand van wetenschappelijke inzichten mee te denken over de manier waarop de drukte op de chaotische bouwplaats omgezet kan worden in concrete stappen, die op z’n minst leiden tot een overwogen bouwproces.

---

1 Mr. dr. Hans Bosselaar is onderzoeker en *academic manager* bij het onderzoeksprogramma *Governance of Activation* van de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

2 Prof. dr. Gijsbert Vonk is als hoogleraar sociale zekerheidsrecht verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Over dit proces hoeven we niet pessimistisch te zijn. Boutellier<sup>3</sup> schreef een boek over wat hij de improvisatiemaatschappij noemt. Boutellier beschouwt de 'drukte op de bouwplaats' als een jazzorkest dat al improviserend, zonder dirigent, erin slaagt mooie muziek te maken. Dat komt doordat al deze musici vooral, zoals Sennett het noemt, vakmensen of ambachtsmannen<sup>4</sup> zijn, die het nodige gemeen hebben. Bovenal hebben zij als doel samen muziek te maken. Of anders gezegd: zij weten wat het belang is om orde in de chaos van instrumenten en persoonlijke kwaliteiten te brengen. Want als dat niet gebeurt, is er geen muziek.<sup>5</sup> Aan de andere kant is het jazzorkest ook niet uit op het spelen van voorgekookte wijsjes. Het creëren of benutten van de chaos geeft ruimte om nieuwe mooie(re) muziek te maken. Voor de chaos op de bouwplaats van de lokale verzorgingsstaat is dat niet anders.

De doelstelling van dit boek is om de ideeën die aan de tekentafel worden ontwikkeld, te koppelen aan gereedschap dat bij de bouw van de lokale verzorgingsstaat kan worden gebruikt. Het is dus niet alleen een 'denkboek' maar ook een 'doeboek', bestemd voor beleidsmakers en professionals die werkzaam zijn op het terrein van de lokale verzorgingsstaat. Alle auteurs bestuderen als wetenschapper de lokalisering van de verzorgingsstaat. De bijdragen reflecteren hun visie op de wijze waarop de chaos op de bouwplaats kan worden omgezet in een zekere (scheppende) orde.

### *Opbouw van het boek*

Voordat we nagaan welke lessen kunnen worden getrokken uit deze bundel, maken we een tour d'horizon langs de verschillende bijdragen.

Jurre van den Berg, voormalig onderzoeker aan de Vrije Universiteit, gaat na wat er tot nu toe terecht is gekomen van de beloofde beleidsruimte voor lokale overheden (hoofdstuk 2). De rijksoverheid lijkt gemeenten wel te willen inschakelen ten behoeve van het nastreven van centraal geformuleerde beleidsdoelstellingen, zo stelt hij, maar acht deze doelstellingen en het universele karakter van de verzorgingsstaat (gelijke behandeling en materiële gelijkheid) te belangrijk om ze werkelijk aan gemeenten over te laten. Hierdoor gaat decentraliseren vaak gepaard met recentraliseren: wat het Rijk met de ene hand geeft, wordt met de andere hand teruggenomen. Bovendien is het maar de vraag of met name kleinere gemeenten wel toegerust zijn om een verdergaande decentralisatie tot een goed eind te brengen.

Judith van der Veer is minder pessimistisch. Zij betoogt dat een integrale beleidsaanpak door middel van ontschotting succesvol kan zijn. Dit vraagt niet alleen om bestuurlijke hervormingen, maar ook om ruimte voor experimenten (hoofdstuk 3). Van der Veer baseert haar bijdrage op praktijkervaringen, gere-

3 Boutellier, H. (2010). *De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

4 Vgl. Sennett, R. (2008). *De ambachtsman. De mens als maker*. Amsterdam: Meulenhoff.

5 Boutellier spreekt van 'sociale continuïteit'.

gistreerd tijdens haar promotieonderzoek naar WMO-praktijken en tijdens het spelen van een speciaal door haar onderzoeksgroep ontwikkeld simulatiespel.

Vervolgens gaan Albertjan Tollenaar en Gijsbert Vonk in op de relatie tussen de lokale verzorgingsstaat en het bestuursrecht (hoofdstuk 4). Die is niet zonder spanningen, menen zij. Het ideaal van de lokale verzorgingsstaat is gebaseerd op maatwerk en integraliteit. Het bestuursrecht vraagt echter om regelvastheid en gespecialiseerde bevoegdheidsuitoefening. Bovendien wordt vaak uit het oog verloren dat gemeenten met een aanzienlijke versoberingstaakstelling worden geconfronteerd. Als gevolg daarvan moet in plaats van maatwerk vaak nee worden verkocht. Tollenaar en Vonk gaan na hoe het bestuur met deze spanningen kan omgaan en geven daartoe enkele praktische wenken. Kwalitatief hoogstaande beslissingen die goed zijn gemotiveerd, vormen de kern.

Alex Corra gaat in op het gemeentelijk beleid rond de maatschappelijk nuttige tegensprestatie. De WWB biedt sinds ruim een jaar de mogelijkheid aan gemeenten om van hun uitkeringsontvangers een (onbetaalde) tegenprestatie te verlangen (hoofdstuk 5). In zijn artikel combineert Corra de bevindingen uit zijn promotieonderzoek naar aanbestedingspraktijken en de uitkomsten van zijn onderzoek naar gemeentelijk tegenprestatiebeleid. Hij concludeert: de gemeente moet leren meer te sturen op de motivatie bij de bijstandsgerechtigden in plaats van controle houden via sancties.

De bijdrage van Solke Munneke is van staatsrechtelijke aard en gaat in op de rol van de gemeenteraad bij decentralisaties (hoofdstuk 6). De positie van de raad is zwak, meent Munneke, zowel ten opzichte van het college als ten opzichte van de toezichthoudende centrale overheid. Van de zelfstandigheid van gemeenten komt zo niet veel terecht en de eigen rol van de raad is te gering. Maar het is een te simpele voorstelling van zaken dat een sociale decentralisatie zou betekenen dat de centrale overheid volkomen uit beeld verdwijnt. Zo had Thorbecke zich bestuurlijk Nederland ook niet voorgesteld; de staat is een organisch geheel waarin verschillende overheden elk op hun eigen wijze werken aan de behartiging van het algemeen belang. De raad moet dus ook niet per se de volledige normstelling zelf willen overnemen; dat ligt ook niet in zijn vermogen. In plaats daarvan moet hij zich actief opstellen ten opzichte van het college, dat met de uitvoering is belast of daarvoor de politieke verantwoordelijkheid draagt.

Met enig pathos beschrijft Duco Bannink vervolgens hoe de setting van de nieuwe lokale verzorgingsstaat vraagt om een nieuwe managementstijl (hoofdstuk 7). Managers worden geconfronteerd met een 'dubbele uitdaging', betoogt Bannink. Enerzijds moet op lokaal niveau een abstracte beleidsregel op een concreet geval worden toegepast. Tegelijkertijd bestaat er in de omgeving van de manager geen consensus over wat het doel van het lokale beleid is. Daarom moeten managers hun rolopvatting als ondergeschikte wetsdienaren opgeven en zelf een visie ontwikkelen op de oplossing van de sociale problematiek. De manager moet zijn visie duiden en tegengestelde belangen met elkaar verbinden. Daarvoor is hij ideaal gepositioneerd, tussen beleidsformulering en probleemoplossing in, aldus Bannink.

Hans Bosselaar gaat in op de vraag hoe de *nieuwe* uitvoeringsfilosofie van de Wmo – de 'kanteling' – in de gehele lokale verzorgingsstaat gestalte kan worden

gegeven (hoofdstuk 8). De kantelingsfilosofie is erop gericht dat niet langer de overheid als probleemhouder van individuele sociale problemen van burgers wordt gezien, maar de burger zelf. Gemeenten hanteren het keukentafelgesprek om in een dialoog met de aanvrager van een voorziening op zoek te gaan naar een evenwicht tussen publieke en individuele verantwoordelijkheid. In tijden van bezuinigingen bestaat het risico dat het publieke belang (soberheid) tijdens dit gesprek zwaarder weegt dan het individuele belang van de aanvrager. Bos-selaar doet suggesties die ertoe moeten bijdragen dat er daadwerkelijk sprake kan zijn van een dialoog tussen de uitvoerder en de aanvrager én van een serieuze belangenweging.

Het slotstuk is een bijdrage van Willem Trommel, getiteld 'De louterende werking van bestuurlijke bescheidenheid' (hoofdstuk 9). De term 'bescheidenheid' wordt daarbij niet gebruikt om een bezuinigingstaakstelling mee aan te duiden, maar als tegenhanger van de gulzige aspiraties die politici en beleidsmakers hebben met betrekking tot de taak van de overheid ten opzichte van de gemeenschap. Trommel wil de gemeenschap een zelfsturende rol (terug)geven. De lokale verzorgingsstaat biedt hiervoor een juist kader.

### *Zes lessen voor de lokale verzorgingsstaat*

Wat opvalt, is dat dit boek enerzijds de toegenomen bevoegdheden op gemeentelijk niveau relateert, maar dat het anderzijds benadrukt dat de opdracht aan gemeenten substantieel aan het veranderen is. Niet zozeer anders ten opzichte van de centrale overheid, maar vooral ten opzichte van de burger: minder bureaucratisch, meer aandacht voor het zelfverantwoordelijke individu en grotere betrokkenheid van (groepen) burgers. Dit zijn doelstellingen die het waard zijn om te worden nagestreefd, maar niet eenvoudig te realiseren zijn. Alle betrokken partijen: beleidsmakers, managers, de professionals en burgers zullen van deze doelstellingen doordrongen moeten worden en daarmee iets van hun klassieke plaatsbepaling moeten prijsgeven. Hieronder laten we zien welke lessen de auteurs voor hen in petto hebben.

#### *Les 1. De waarde van het proces*

De eerste les is dat het scheppen van orde het meest effectief is door kleine stappen te zetten. Judith van der Veer laat dit in hoofdstuk 3 zien aan de hand van een uitgebreide studie naar de invoering van de WMO. Succesvolle vernieuwingen kwamen tot stand door te starten met kleine experimenten die bij succes langzaam werden uitgerold. 'Ze zijn niet de uitkomst van een "grand design" dat ambtenaren of lokale politici hebben uitgedacht, maar de uitkomst van opeenvolgende experimenten waarin professionals op het grensvlak van sectoren en instituties de handen ineenslaan om praktische problemen op te lossen', stelt van der Veer.

Het zijn processen van 'kneden en boetseren', waarbij ook de samenhang met de traditionele arrangementen in ogenschouw worden genomen. Volgens Trommel is het de uitdaging om gedurende het proces de pluriforme en dynamische samenleving te koesteren en in balans te brengen met het bestaande patroon van sociale instituties (hoofdstuk 9).

Kleine stappen bieden niet alleen mogelijkheden om aan te sluiten bij bestaande werkwijzen en tradities, maar ook om recht te doen aan de inbreng van alle betrokken instituties, organisaties en (groepen) belanghebbenden. Ze zijn een uiting van de noodzakelijke bestuurlijke bescheidenheid waar Trommel in deze bundel nadrukkelijk voor pleit. Kleine stappen bieden ruimte voor wat hij 'sociale ambachtelijkheid' noemt, waarbij de verschillende betrokkenen vanuit hun eigen kennisposities samenwerken en 'verbindingen smeden tussen (...) institutionele oplossingen en lokale sociale problemen'.

## *Les 2. Andere beleidsmakers en managers*

Het werken vanuit *het proces* vraagt om een andere rol van professionals en managers. Van der Veer zag hoe professionals na de invoering van de WMO onderdeel werden van het proces van beleidsvorming. Zij werden niet, als voorheen, geacht om na de invoering van de wet op commando afstand te nemen van hun werkwijzen en routines, maar om datgene dat ze gewend waren te doen aan elkaar te verbinden; 'professionele monopolieposities passen niet bij de toegenomen complexiteit en ambiguïteit van publieke dienstverlening en vragen om een nieuw soort, sterker op samenwerking gerichte dienstverleners', zo concludeert Van der Veer. Het is overigens niet elke beleidsmaker gegeven om het lokale proces van de grond te krijgen. Om experimenten te kunnen opstarten is het van belang om bestaande routines van verkokerde organisaties los te weken. Van der Veer: 'Daarvoor zijn mensen nodig die de ruimte, tijd en het vermogen hebben om op afstand naar de waan van de dagelijkse uitvoeringspraktijk te kijken en een reflectieve positie in te nemen. Zij verleiden mensen uit verschillende organisaties om hun vanzelfsprekende routines ter discussie te stellen.' Van der Veer roept hiermee het beeld op van de professional/beleidsmaker die opereert als institutioneel ondernemer of *social entrepreneur*.<sup>6</sup> Het zijn mensen die persoonlijk gemotiveerd zijn om veranderingen te realiseren, de sociale vaardigheden bezitten om relevante partijen tot een productieve samenwerking te brengen en mogelijkheden zien 'to realize an interest that they value highly'.<sup>7</sup> Voor een duurzame integrale aanpak lijken daarom twee typen ondernemerschap noodzakelijk: *innovatief ondernemerschap* door pioniers die problemen signaleren en relevante personen samenbrengen, en *adaptief ondernemerschap* door bestuurders en managers die nieuwe initiatieven terugvertalen naar bestaande organisatiestructuren.

Voor managers impliceert het opereren in de lokale verzorgingsstaat een andere rol. Aan hen de taak om het urgentiegevoel en het enthousiasme voor integrale projecten aan te wakkeren. In de WMO-praktijk bleek hun steun noodzakelijk om professionals/beleidsmakers het vertrouwen te geven dat hun inzet loont en politiek en financieel wordt gesteund.

6 Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organization Studies*, 28(7), 957-969.

7 DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L.G. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations* (pp. 3-32). Cambridge, MA: Balinger.

### *Les 3. Dialoog met de burger*

In het proces van lokalisering van de verzorgingsstaat speelt de burger een belangrijke rol. Diverse auteurs in deze bundel signaleren dat burgers op de bouwplaats vooralsnog meer als gereedschap dan als bouwers worden benaderd. Trommel betoogt in zijn hoofdstuk: 'Burgers worden tot *human capital* gemaakt, instrumenten waaraan naar hartenlust kan worden gesleuteld ten gunste van grotere welvaart, overeenkomstig een van bovenaf gedicteerd en overwegend utilitair idee van het goede leven'.

Het betrekken van de burger, zo betoogt Bosselaar in hoofdstuk 8, impliceert het aangaan van de dialoog, waarin alternatieve oplossingen bij beleids- en uitvoeringsvragen worden gewogen op basis van argumenten van functionaliteit en legitimiteit, rekening houdend met de ongelijkheid in (beslissings)bevoegdheid, professionele competenties en bureaucratische vaardigheden van de kant van de burger.

### *Les 4. Dreigende bureaucratische bestuursreflexen*

Het voorgaande roept bij auteurs Vonk en Tollenaar in hoofdstuk 4 de vraag op: hoe verhoudt het procesgedreven streven naar lokaal maatwerk zich tot de bestuursrechtelijke reflex dat vrije discretionaire bevoegdheden zo veel mogelijk moeten worden gereguleerd met beleidsregels? Hoe kan worden vermeden dat deze regels een bureaucratisering en een daarop gebaseerd claimedrag in de hand werken?

Tollenaar en Vonk pleiten daarom voor een ander type beleidsregels. Het gaat om regels die de regeltoepasser (de professional/beleidsmaker) uitdagen om verder te kijken en nieuwe oplossingen te verzinnen. Om dit type bestuursregels te bewerkstelligen moet, volgens Munneke in hoofdstuk 6, de gemeenteraad zich, anders dan bij diverse decentralisaties, actief gaan opstellen. Hij zal met name actief moeten zijn ten opzichte van het college, dat met de uitvoering is belast of daarvoor de politieke verantwoordelijkheid draagt. Maar ook actief in de kaderstelling voor zover die bij de raad ligt of kan liggen én actief (evenals het college) ten opzichte van de centrale overheid, waarvan bekend is dat deze moeite heeft met loslaten. 'Dat vereist geen nieuwe bevoegdheden, het vereist vooral aandacht, expertise en betrokkenheid. Dat is waar de raad de komende jaren dan ook sterk op zal moeten inzetten.'

Bij een ambitieus bouwproces als het onderhavige is het onvermijdelijk dat er problemen zullen ontstaan in de relatie tussen de gemeenten, individuele burgers, bewonersgroepen en wijken. Deze problemen vormen de bouwstof voor nieuwe onderlinge relaties. Deze zijn niet statisch; ze ontwikkelen zich op basis van incidenten. Niet schrikken bij tegenslag is het devies, maar problemen op een pragmatische manier oplossen. Dat vereist wel een werkwijze en middelen om (niet gebureaucratiseerde) noodverbanden aan te kunnen leggen; een 'sociale wegwacht', om zo te zeggen.

### *Les 5. De kracht van een visie*

Het scheppen van orde op de bouwplaats is een kwestie van kleine stappen, zoveel is wel duidelijk. De architect, de bouwers en niet te vergeten de toekomstige bewoners moeten samen het proces tot een goed einde brengen. Bannink laat in



hoofdstuk 7 zien dat dit geen sinecure is. Het punt is namelijk dat alle betrokkenen in het netwerk hun eigen belang hebben. En het is niet logisch te veronderstellen dat alle belangen met elkaar overeenkomen. Zo wil de aannemer de winst voor zijn onderneming veiligstellen, de architect volgens de actuele inzichten en standaarden werken, en de bewoner zo mooi en goedkoop mogelijk wonen. Lang werd verondersteld dat het samen optrekken in een netwerk *als vanzelf* tot goede oplossingen zou leiden. Maar dat is gezien de uiteenlopende belangen veelal onmogelijk.

De realiteit is derhalve dat de betrokkenen bij de opbouw van de lokale verzorgingsstaat voortdurend genoeg moeten (leren) nemen met suboptimale oplossingen. Bannink adviseert de afzonderlijke deelnemers aan een netwerk de 'vlucht naar voren' te maken. Wie zijn eigen belang in het proces een plaats wil geven, zal nadrukkelijk vanuit een eigen visie moeten opereren. Wie zelf een heldere visie heeft op een probleem en hoe hij dit wil oplossen, bereikt het best een goede afstemming met de opvattingen van de andere betrokkenen en kan zo de eigen belangen in het netwerk verdedigen. Oftewel: wie sterk wil staan op de bouwplaats, heeft een duidelijke visie op wat er gebouwd moet worden en de eigen mogelijkheden om hieraan bij te dragen.

#### *Les 6. De uitdaging van het onvoltooide*

Wie werkt vanuit kleine stappen en vanuit de wetenschap dat elke gekozen oplossing suboptimaal is, zal zich realiseren dat het proces nooit af is. Dat is niet iets om teleurgesteld door te raken. Het voortdurend zoeken, verankeren, verbeteren en loslaten is de uitdaging van de deelnemer aan het inrichtingsproces van de lokale verzorgingsstaat.

Dat daarbij het plezier en de creativiteit van het ambachtelijke, van het vakmanschap, tot inspiratie moge dienen!